
라틴아메리카: 과거로 회귀하나?

마르틴 샤피로

행정법 변호사

원제와 출처: Martín Schapiro, “America del Sur: todo vuelve?”,
Nueva Sociedad, No. 275, mayo-junio de 2018, pp. 4-13.

핵심어: 반포퐁리즘 합의, 신자유주의, 진보주의, 남아메리카

문화적 변화를 두고 ‘재건설적’이라는 말이 나옴에도 불구하고 아르헨티나의 마우리시오 마크리 정부는 자신의 주요한 강점이 되어야 하는 경제 분야에서 심각한 어려움에 직면하고 있다. 친시장적 정책과 기업 측 인사들과의 친분을 통해 마크리는 투자가 쇠도할 것이라는 그의 믿음을 뒷받침했지만, 시장 고유의 논리에 부딪혀 급속히 주춤해졌다. 1980년대 경제부 장관을 지낸 후안 카를로스 푸글리에세(Juan Carlos Pugliese)는 과거에는 기업가들에게 자금지원을 솔직히 털어 놓으면 그들이 그런 부탁을 받아들였다고 씩씩하게 회고했다. 그러나 마크리는 2018년이 1990년대 세계주의자의 무대와와는 완전 다르다는 것을 깨달았다.

지금은 정치적 제약이나 물가상승, 세금 인상, 환율 불안정 등 해결하기 어려운 내부 경제 불균형을 넘어선 또 다른 문제가 존재한다. 마크리의 어려움은 다른 신진보주의 정부들과 공통적이다. 브라질의 미셰우 테메르 대통령이 살아남았다지만, 나라는 불확실성에 휩싸였고 지역적 영향력은 심각하게 축소되었다. 브라질은 참여국 대다수에 의해 남아메리카 국가연합(UNASUR)에서 제외되었다. 제도가 후퇴했고 정치사회적 폭력이 눈에 띌 만큼 증가했다. 2000년대 진보주의자들의 잠재력을 가진 자유-보수주의자들의 리더십은 상상하기 어렵다. 멕시코와 콜롬비아처럼 좌파로 기울지 않고 지난 시기를 보낸 국가들에서 성장한 진보주의자들도 약하긴 마찬가지다. 이런 이유로 90년대 신자유주의자 혹은 2000년대 진보주의자처럼 견고함을 지닌 신념의 시스템을 세우기가 어려워 보인다.

2001년, 페르난도 델 라 루아가 이끄는 일자리, 정의, 교육을 위한 연합 정부가 아르헨티나에 생겨났다. 이와 함께 아르헨티나 역사상 전례 없는 사회적 위기와 갈등 하에서 페소와 달러의 이중제도를 공고하게 만든 태환제도가 생겨났다. 1999년 브라질 정부는 레알화 평가절하를 실시했고, 경제 위기 속에서 외국 투자자들과의 약속 이행을 위해 재정 조정 프로그램을 가동시켰다. 지난 시기 브라질은 특별한 중량감으로, 아르헨티나는 개혁의 급진성으로 인해, 신자유주의적 지향성을 지닌 이 지역 정부들의 주요한 상징이 되어왔다. 신자유주의적 흐름은 1990년대 워싱턴 컨센서스로 알려진 경제구조개혁 프로그램을 통해 다양한 수준에서 진행되어 왔다.

전면적 사유화, 재정평가, 금융탈규제, 통상 개방, 노동 유연화 등을 포함한 개혁 프로그램은 세계화 시대의 호의적 환경에서 나왔다. 베를린 장벽의 붕괴와 ‘역사의 종말’이라는 선언으로 상징되는 이 시대는 라틴아메리카의 잃어버린 10년으로 일컬어지는 80년대를 특징지은 채무 위기와 하이퍼인플레이션 주기를 끝

내는 데 효과적이었다. 경제적 안정화와 글로벌한 지지를 통해 신자유주의 정부들은 이 지역 전체의 성장을 견인하고 효율성을 안착시키는 시대를 시작하리라고 장담했다.

그런 모델의 부정적 효과가 드러나는 데는 시간이 걸렸다. 처음 성공적인 시기에는 경제논쟁보다는 부패 문제가 비판의 중심을 차지했다. 카를로스 메넴, 페르난도 콜로르 지 멜루, 알베르토 후지모리, 카를로스 살리나스 데 고리타리는 이 문제에서 명백한 약점을 드러냈기에, 처음부터 부패가 반대 논리의 핵심적 위치를 차지하게 되었다. 루이스 이나시우 룰라 다 실바도 다르지 않았다. 그는 1992년 선거를 지휘했고 대규모 대중 시위를 통해 콜로르 지 멜루를 패배시켰다.

그럼에도 90년대 말, 큰 폭의 교역 하락과 채무 제도의 악화 이후 신자유주의가 촉발시킨 폐해가 가시화되고 회복이 불가능해졌다. 특히 사회복지 부족에서 기인한 불평등의 확연한 증가, 국가 역할의 퇴조로 인한 보호해제, 통상 개방과 산업 재전환이 양산한 실직으로 생겨난 구조적 문제가 확산되면서 논쟁의 중심을 차지하게 되었다. 따라서 부패라는 죄명으로 라틴아메리카의 신자유주의를 반대해온 사람들은 이런 위기의 책임에 대해 새로운 비판을 더했다.

국내외적 지도층을 향한 신뢰의 움직임은 변화에 대한 희망을 드러냄으로써 위기의 회귀라는 과거의 공포심을 극복하게 만들었고, 이후 이 지역은 새로운 시대를 열었다. 1998년 우고 차베스는 변화의 한 주기를 시작했고, 여기에 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 볼리비아, 에콰도르 등이 가세했다. 정도의 차이는 있었지만 새로운 정부들은 사회적·도덕적인 모든 측면에서 국가 개선을 약속했다. 2002년 11월 20일, 룰라의 승리 이후 브라질을 방문한 세계은행의 당시 총재인 짐 올펜슨은 워싱턴 컨센서스의 죽음을 선고했다. 상징성이 짙은 세계경제포럼 두달 후, 브라질 대통령은 기업의 이윤과 극단적 빈곤 사이의 갈등, 기업가와

노동자 임금의 보다 평등한 배분의 문제를 포괄적으로 다루겠다고 약속하면서 투자자들을 기쁘게 만들었다. 라틴아메리카에서 외채 이후에 유행하는 빛은 사회적 채무이다. 그것을 변제하기 위한 새로운 경제 모델은 실직과 불안을 완화하는 차원에서 소외된 계층에게 소득을 바로 이전하는 프로그램을 마련하고자 했다. 또한 사회 보장의 범위를 늘리고, 산업 분쟁에서 노동자에게 유리한 국가적 중재 메커니즘을 확대하고자 했다. 이런 의미에서 최저임금의 안정적 상승을 강조했다. 대화 상대자인 기업가들은 사회적 갈등의 축소가 소비증가로 이어지면서 혜택을 받을 수 있었다.

미주개발 은행에 의하면 2002년에서 2014년 사이 멕시코를 제외한 라틴아메리카의 모든 국가에서 불평등이 크게 완화되었다. 2003년 라틴아메리카의 지니계수가 0,542인 반면 2013년에는 0,486로, 가장 부유한 계층 대비 하위 10%의 빈곤층 비율이 개선되었다는 점을 보여준다. 지역의 평균 경제 성장률은 연간 4%를 유지했지만, 소득분배와 경제성장 사이에 있을 법한 긴장은 드러나지 않았다. UN라틴아메리카카리브경제위원회(ECLAC)에 의하면, 같은 시기에 빈곤율이 43.9%에서 28%로, 극빈율은 19.3%에서 12%로 감소했는데, 이러한 빈곤의 뚜렷한 완화로 볼 때 위의 사실은 전혀 이상할 바가 없다.¹⁾

모든 이들이 승리를 거두는 상황은 라틴아메리카 역사에서 아마 처음일 것이다. 어떤 이들은 처음으로 하루에 세끼 식사를 했고, 어떤 이들은 자동차, 냉장고, 에어컨과 핸드폰을 구입할 수 있었다. 돈을 번 부자들이 있었지만, 다행히 경제성장 덕분에 그들이 국민소득에 상대적으로 가장 적게 기여한다는 사실이 상쇄되었다.

1990년대 이 지역에서 가장 유명한 좌파 지식인들 중 하나인 페르난두 엔히키

1) Gerardo Caetano y Gustavo de Armas: 《Pobreza y desigualdad en América Latina》 en El País, 30/3/2015.

카르도주(Fernando Henrique Cardoso)는 신자유주의적인 헤알플랜(Plan Real)으로 이 시대의 분위기를 열었다. 이것은 2000년대 라틴아메리카를 휩쓴 특징으로서 전 대륙으로 널리 확장되었다. 콜롬비아나 페루와 같은 우파 정부들도 사회보장 프로그램을 시작하였다. 한편, 라틴아메리카에서 가장 극좌파들까지도 부르주아들의 이해를 얻었는데, 이런 사실은 베네수엘라 최대의 제철회사 시도르(Sidor)의 국유화 이후 베네수엘라 정부로부터 20억 달러를 받은 아르헨티나-이탈리아 재벌 그룹 테킨트(Techint)의 간부들이 증언할 수 있을 것이다.²⁾

소비증가 열기를 따라 남아메리카를 향한 신뢰가 증가하였다. 더불어 남아메리카 사람들의 자신감도 높아졌다. 과거 디스인플레이션과 민영화 시기에는 북미의 후원과 유럽의 투자가 지역통합 프로젝트를 가동시켰다면, 이번 시기는 자체적인 것이었다. 남미국가연합(UNASUR)과 라틴아메리카-카리브국가공동체(CELAC)가 미국을 제외한 대신 라틴아메리카의 많은 국가를 포함시킴으로써 이 지역 문제를 다루는 새로운 대안으로 자리 잡았다. 대통령들의 외교시대였다. 카리스마가 넘치는 지도자들은 자신의 국가가 세계 속에 자리매김하도록 노력했다. 가장 급진적인 국가들의 대표격인 차베스는 바로 UN에서 미국 대통령에게 도전했다. 그는 유럽의 지식인과 정치학자들과 함께 ‘21세기 사회주의’를 두고 이론화 작업을 펼쳤고, 석유외교를 통해 독특한 통합 프로젝트인 ‘아메리카를 위한 볼리바르 동맹’(ALBA)을 중앙아메리카로 확대시켰다. 반면, 브라질의 노동자 출신 대통령은 이코노미스트(The Economist)나 파이낸셜 타임즈(Financial Times), 심지어 세상에서 가장 잘 알려진 버락 오바마 대통령으로부터도 환영받았고, 브라질을 세계적 수준으로 부상시키기 위해 온건주의자의 얼굴을 한 채 자신의 대중성을 이용하고자 노력했다. 거대 국영 기업들을 세계화

2) 《Expropiación a valor de mercado》 en Página/12, 8/5/2009.

이란 핵 프로그램으로 생긴 갈등의 중재자 역할까지 자처하려는 의도에서, 브라질은 러시아, 인도, 중국과 BRIC그룹을 형성하는 자율적 프로젝트를 추진했다.

그 성장주기는 어떤 신비한 비법에 의해서가 아니라 더할 나위 없이 좋은 외부 조건 덕분이다. 2002년에서 2008년 사이 원자재 가격이 최저가에서 역대 최고까지 4배 이상 올랐다.

대륙에 걸쳐 매장된 풍부한 천연자원이라는 경쟁력으로 인해 주요 수출 분야는 통화를 창출했다. 통상 균형이라는 결과를 낳았고, 기업부채에 심각한 영향 없이 국가의 재원 증진을 이뤄냈다. 동시에 내수 시장을 겨냥해 생산에 주력하는 기업들과 시민들에게 골고루 혜택을 주는 여러 정부 보조금을 통해 이런 재원의 일부를 배분하였다. 아시아 시장에서의 수요는 그들의 거대한 인구와 높은 성장률에서 비롯된 1차 산물의 필요에서 나왔기에, 향후 지속될 이 현상에 대해 고려했다. 2008년 메르코수르의 발표에서 아르헨티나 대통령인 크리스티나 페르난데스는 근본적인 환율제도 개혁을 감행했음을 대담하게 밝혔다. 같은 해 주요 국가에서 발생한 글로벌 경제 위기로 인해 생필품 가격이 단기간 내 확연한 하락세를 보여주었다. 하지만 신속히 회복되었고 2014년까지 높은 가치를 안정적으로 유지했다.³⁾

광범위한 동의를 얻으려는 라틴아메리카 좌파들은 국가의 확대와 재분배의 지만큼 호의적인 국제 환경 또한 필요했다. 이 두 조건이 존재하고 또한 빈곤과 소외로 점철된 과거와 성장하는 현재를 비교하는 논의들이 나타나면서 좌파 국가들은 수년 간 무대의 중심을 차지했다. 물질적 만족을 누리는 지배계층은 정치 분야에서 소외되었다. 절대적 수혜를 보장받기 위해 정치 참여를 상대적으로

3) Fondo Monetario Internacional (fmi), <www.imf.org/external/np/res/commod/Charts.pdf>.

양보해야 했고 자신들 편이 아닌 정부의 움직임과 공존해야 했다. 명백한 반대편도 강한 정당도 없었기에 미디어가 적대적 위치를 차지했다. 1990년대와 유사한 모습으로 부패 문제는 합법적으로 선출된 새 진보 정권을 겨냥한 주요 공격 대상이 되었다. 이런 공격은 때로는 근거가 있기도 하고 때로는 변덕스럽거나 선택적이었는데, 그럼에도 이를 통해 사회 재구조화라는 담론의 도덕적 정당성을 흠집 내거나 앞선 신자유주의적 정부들의 사고와 다를 바 없다고 비판했다.

다니엘라 캄페요(Daniela Campello), 세사르 숙코 주니어(Cesar Zucco Jr.)와 같은 정치학자들의 세밀한 분석에 의하면, 정부는 대부분 어쩔 수 없는 상황에 의해서 이익을 거두거나 비난을 받는다.⁴⁾ 수십 년간에 걸쳐 라틴아메리카 지도자들의 인기는 그 국가의 변화무쌍한 내부 정치보다는 원자재의 국제가격과 미연방준비제도의 이자율에 의해 결정되었다.

진보주의 시기 초반의 원자재 가격의 급등에 비하면 후반부에는 비록 역사상 높은 가치기는 했지만 상대적으로 정체되었다고 볼 수 있다. 경제는 성장을 추진할 동력이 없어졌다. 정부로부터 대부분의 소득을 보장받던 부문에서는 상대적으로 저조한 수준의 민간투자를 그 원인으로 돌렸다. 민간투자는 경제 주기와 상관없이 성장의 유지를 보장할 능력이 없었다. 이는 국가에 의해서 대체될 수 없었다. 국가의 개입은 대부분의 경우 생산 구조의 변화를 실행하는 데 그리 효과적이지 않거나 때로는 베네수엘라의 경우처럼 완전히 역효과를 가져왔다. 베네수엘라에서 민간분야에 대한 정부 개입은 나라의 모든 문제를 악화시켰다. 한편, 노동자 권익과 사회보장 혜택의 유지는 중상류층의 주머니에 영향을 주기 시작했다. 또한 주요 경제 활동가들이 눈에 띄는 반대 전선을 활발히 구축했다.

4) D. Campello y C. Zucco Jr.: 《Presidential Success and the World Economy》, Fundación Getúlio Vargas, 3/11/2015.

야당 지도자들은 특히 복지 프로그램 등에서 일부 여당다운 실적을 거뒀고, 투표자들의 기대를 고조시키면서 호세 나탄손(José Natanson)의 용어를 빌리면 ‘새로운 라틴아메리카의 우파들’이라는 집단을 탄생시켰다.⁵⁾ 진보주의 흐름의 두 번째 시기는 앞선 시기보다 훨씬 같등이 심했다. 예전 투표결과와 달리 2013년 니콜라스 마두로는 차베스의 서거에 탄력을 받았음에도 간신히 승리했고, 2014년 콜라의 유명세에 도움을 받은 지우마 호세프는 적잖은 논쟁을 거쳐 재선되었다. 여기에 2013년 크리스티나 페르난데스를 반대하는 의회의 목소리가 강력해 진 것도 포함할 수 있다. 이렇게 변화는 약속하지만 좋은 것은 고수한다는 중도우파의 반대가 등장했다.

국가의 개입을 내수의 강력한 동력으로 변화시킨 모든 요소들은 평등을 최대한 보장하고 자본과 노동 사이의 조화로운 관계를 유도해 왔다. 그런데 2015년 초반에 이르자, 어느 순간 거의 마술처럼 대중의 인식에서 이것이 납세자들의 노력에 기대어 지탱하면서 민간투자를 억누르는 요인이자 부패와 파벌주의의 온상으로 변형되었다. 국외적 제약에 의해 촉발된 원자재 가격의 확연한 하락은 경제 모델을 폐기하기에 이르렀다. 이 지역의 주요 국가들에 의해 검토된 대응 중 어느 것도 가능한 해결 방안의 단서조차 제시하지 못했다.

베네수엘라 모델의 심화는 인도주의적 재앙이 되었고 유래 없는 경제 위기를 만들었다. 투표라는 방식을 넘어서 권위주의와 군대의 역할을 정부의 최후 담보로 확대함으로써 경제 위기를 억제해 왔다.⁶⁾ 아르헨티나에서는 경제 구조의 축적된 불균형을 수정하려는 계획을 연기한 결정이 위기를 모면하게 했다. 그러나

5) J. Natanson: 《La nueva derecha en América Latina》 en Le Monde diplomatique edición Cono Sur No 185, 12/2014.

6) V. 《Venezuela: el ocaso de la revolución》, el Tema Central de Nueva Sociedad No 274, 3-4/2018, disponible en <www.nuso.org>.

이것이 마크리의 승리는 아니었다. 한편, 브라질에서는 소극적 조정을 통해 재정 적자를 줄이고 성장을 도모하고자 했던 호세프의 시도가 경제적 모순으로 귀착되었다. 이것은 지배계층에 대한 입장을 개선시키지 못한 채 극빈층의 지지를 거두게 만들었다. 길거리 집회, 사법 소송, 정치적 음모, 미디어의 역할 등을 통해 이런 실패의 결과가 알려졌다.

테메르가 일반적 민주적 채널을 통해 당선되지 못했다 하더라도 그의 대통령 취임이 이 지역의 정치 지형과는 어울리지 않지는 않다. 아르헨티나, 칠레, 파라과이, 페루의 선거에서는 우파 대선 출마자가 당선되었다. 에콰도르에서는 레닌 모레노가 이 나라의 정치판에서 라파엘 코레아를 대체하기 위해 반대 보수파의 지지를 업고 승리를 거두었다. 베네수엘라의 위기로부터 떨어져 있는 우루과이와 볼리비아만이 경제 성장을 유지했다. 물론 10여 년 전 선출된 이 나라의 집권자들이 녹록치 않은 상황으로부터 예외적이었던 것은 아니다. 우루과이의 부통령인 라울 센티트라스는 부패 스캔들 이후 사임했고, 에보 모랄레스는 비록 법원에 의해 뒤집히기는 했지만 2016년 국민투표에서 패배하기도 했다.

라틴아메리카 포퓰리즘 주기의 종말을 언급하는 것이 평범한 일이 되었다. 좌파 혹은 포퓰리스트 정부를 지목하면서 그들의 파산이 호의적인 국제 정세를 허비한 끝에 하나의 새로운 기회를 잃어버린 증거라고 얘기한다. 이런 설명보다 좀 더 단순하면서 잘 알려진 주장은 창출된 부가 여당의 부패한 구조를 지탱하는데 사용되어졌다는 것이다. 정치 계층의 순화과정을 통해 국가를 부강의 길로 이끌 수 있었는데 그러지 못했다는 것이다. 이런 ‘정직주의(honestista)⁷⁾의 환상 중 가장 정교한 구현은 브라질의 법무장관 세르지우 모루(Sergio Moro)다.

7) Martín Caparrós: 《Honestismo》 en El País, 23/4/2013.

그가 형을 내린 두 명의 상징적인 인물이 룰라와 마르셀로 오데브레히트(Marcelo Odebrecht)다. 그들은 라틴아메리카 전역으로 확장된 서사를 만들었다. 룰라가 뒤처지고 불평등하며 의존적인 대륙에서 자치, 평등, 성장을 혼합할 프로젝트의 주요한 정치적 인물이었다면, 오데브레히트는 좋은 싫든 그에게 지지를 보내도록 호출된 기업가 계급의 얼굴이었다. 이 지역 모든 정부에게 혜택을 베푸는 데 관대했으며 다른 국가들과 거짓 협약을 맺으며 성장했지만, 그럼에도 불구하고 중국, 북미, 유럽 기업과 평등한 조건으로 협상을 하기에 이르렀다. 그래서 당연하게도 그들의 추락은 이런 소진된 시기에 대표자들을 정치적으로 좌경화 혹은 우경화하도록 만들었다. 모루의 판결은 제한적인 우월한 입장을 지난다. 즉, 그의 결정은 사법 절차에 의해 영향을 받는 사람들에게만 직접적 영향을 미친다. 하지만 이 이익은 언론에 주목을 받으며 스스로를 점검하게 되는 이 지역의 판사 모두와 공유한다.

테메르도 마크리도 모레노도 이런 이점을 가지고 있지 않다. 결국 이전 시기를 끝내고 새로운 주기를 시작하는 데 성공을 결정하는 것은 시민의 삶에 대한 그들의 직무 수행의 영향이다. 이는 새로운 생각을 제시하기 보다는 낡은 생각을 개선할 여지를 발견하는 것이다. 외국 투자자들을 끌어오고 지역 산업의 경쟁력에 영향을 미칠 임금 수준을 조정할 목적으로, 탈규제, 상업개방, 노동 유연화, 사유화가 새롭게 처방 메뉴에 등장한다. 그러나 특수한 외부 조건이 없이 1990년대 말부터 거대해진 국가의 규모와 책임을 축소하는 데 어려움이 따른다. 극빈층을 위한 복지 정책들을 유지해야 하고 사회보장 서비스를 건드리기 어렵다는 광범위한 사회적 합의는 정부 예산을 축소하려는 어떤 유효한 정책에도 구조적 제한을 가한다. 한편, 선거는 경기 압박을 만들고, 채무에 의존해 개혁을 재정 지원할 가능성은 연방이자율의 증가와 함께 위축된다. 이런 맥락에서 기업가의 구미를 자극할 만큼 세금감면을 충분히 감행할 어떤 계획도 가능하지 않게 된다.

마지막으로, 이미 잘 알려진 것처럼 새로운 정부들이 열고자 하는 세상은 90년대 초 자본주의적 개혁주의의 이전 과정에 대한 반대다. 도널드 트럼프 선거 이후 미국은 자신의 리더십의 축소, 세계화 열망의 축소, 또 하나의 중요 상업 파트너인 중국과의 경쟁이라는 구조적 경향을 받아들이고 강조했다. 이러한 환경에서 이 지역 우파들의 프로젝트는 헤게모니를 건설하려는 의도보다는 얻은 것을 잃게 만드는 데 더 치우쳐 있다. 더 힘들게 살도록 사람들을 설득하는 것은 간단하지 않다. 지속성이라는 분명한 문제를 가지고 있었고, 외적 요인에 근거한 성장이라는 특수한 조건으로 인해 가능했었지만, 많은 사람들은 지난 10년간의 프로젝트는 혜택의 영역을 늘리기 위한 것이었다고 인식하고 있다.

특수한 상황이 반복되지 않는다면 진보주의 흐름의 도래 이전으로 상태를 회복하는 것은 가난한 사람들의 부를 부자들에게 많이 이양하는 것을 요구한다. 정부 주기의 불명예스런 종말도, 부패를 향한 광범위한 비난도, 평등을 위한 유일한 종결자로 제시되는 베네수엘라의 실패도, 이런 상황을 유리하게 해 줄 만큼 다가오지 않는다. 호의적인 구조적 조건 없이는, 엘리트의 프로젝트, 그리고 불안하지만 존재하는 국가라는 수혜제공자에 대한 대중의 향수 사이에는 갈등의 위험이 도사리고 있다. 이것이 약속의 가능성을 일제히 폐기시킬 수 있고, 민주주의적 연속성을 위한 것이라고 해도 위해하고 공허한 일을 지원할 수 있기 때문이다. 사회 조직들을 겨냥한 폭력의 사례들이 증가하는 상화에서 기업 지도층은 물라의 감금이 유지될 길 희망하는 한편, 대통령 선거를 위한 지지율 조사에서는 물라가 선두를 달린다. 이러한 브라질의 상황은 가까운 미래에 있을지 모르는 어두운 시나리오의 한 장면을 보여줄 뿐이다.

이은아 옮김